**Лекция 2. Конституционные и международно-правовые методы регулирования природопользование и охрана окружающей среды.**

В истории развития преподавания эколого-правовых дисцип­лин в юридических вузах республики можно выделить шесть ос­новных этапов. Это связано с постепенным нарастанием эколо­гических отношений и степенью осознания их обществом. Че­тыре этапа связаны с советским периодом. На первом этапе раз­вития эколого-правовых дисциплин, который охватывал период с 1917 по 1968 г., господствовала потребительская форма взаи­модействия общества и природы, система правовых норм была нацелена на регулирование использования земельных и других природных ресурсов для удовлетворения хозяйственных потреб­ностей общества. В условиях национализации земли и других природных богатств эту функцию регулирования использования природных ресурсов выполняло земельное право. И хотя Прези­диум Верховного Совета Казахской ССР 12 мая 1962 г. и принял Указ "Об охране природы в Казахской ССР"90, он по существу не изменил сложившиеся потребительские отношения во взаи­модействии общества и природы и не повлиял на преподавание эколого-правовой дисциплины, каковым оставалось земельное право.

Расширение объема природопользования обусловило обособ­ление правового регулирования отдельных видов природных ре­сурсов. Начался процесс "расщепления" предмета земельного права на отрасли земельного, горного, водного и лесного права. К тому же в конце 60-х — начале 70-х гг. была проведена боль­шая кодификация природно-ресурсового и природоохранного за­конодательства; были приняты кодексы: Земельный, Водный, Лесной, О недрах, где наряду с потребительским характером от-

90 См.: Ведомости Верховного Совета и Правительства КазССР. 1962. № 23.

69

ношений по использованию природных ресурсов появилось ох­ранительное отношение к объектам природы, что существенно повлияло на преподавание земельного права. В конце 60-х гг. ученые-юристы предложили ввести учебный курс "Земельное право и правовая охрана природы". На этом закончился самый продолжительный первый этап в преподавании эколого-право-вой дисциплины земельного права в широком смысле.

Недостаток курса "Земельное право и правовая охрана при­роды" был заложен в самой в его структуре, который состоял в искусственном отрыве регулирования, использования природной среды и правового обеспечения ее охраны. В первой части курса раскрывался режим рационального использования земель, недр, вод и лесов, во второй — правовой режим их охраны. Усиление отрицательного влияния хозяйственной деятельности на природ­ные ресурсы сказались в увеличении охранительных функций, что также уже в начале 70-х гг. повлияло на необходимость раз­деления учебной дисциплины "Земельное право и правовая ох­рана природы" на две самостоятельные дисциплины. С 1968 по 1972 г. завершился второй этап развития эколого-правовых дис­циплин.

В начале 70-х гг. в ряде вузов — МГУ, Казанском универси­тете, а затем и на юридическом факультете КазГУ с 1972 г. чита­ется самостоятельный курс "Правовая охрана природы" наряду с "Земельным правом". Начатые в 60-х- 70-х гг. среди ученых-юристов дискуссии о соотношении охраны природы и ее рацио­нальным использованием были продолжены в середине 80-х го­дов. Одни ученые рассматривали рациональное природопроль-зование в качестве составной части охраны природы, отстаивая идею учебного курса "Природоохранительное право". Другие по­лагали, что охрана природы является составной частью рацио­нального природопользования, предлагая всю систему норм объе­динить в рамках единой дисциплины "Природноресурсовое пра­во". Хотя официального признания этих курсов не было, но в учебных планах отдельных вузов такие курсы были предусмот­рены. С 1974 г. на юридическом факультете КазГУ вначале чи­тался спецкурс "Природоохранительное право КазССР", а с 1980 г. спецкурс "Природноресурсовое право". Данный период ха­рактеризуется самостоятельностью природноресурсовых и при­родоохранных отношений.

Сдвиг проблемы охраны природы в сторону защиты окружа-

70

ющей человека среды вызвал необходимость дальнейшего со­вершенствования преподавания эколого-правовых дисциплин. На 1-ой Всесоюзной межвузовской научно-методической конферен­ции в Москве в 1984 г. было принято решение о введении новой дисциплины "Природноресурсовое право и правовая охрана ок­ружающей среды". В ее названии отражены две основные фор­мы взаимодействия общества и природы — использование при­родных ресурсов и охрана окружающей среды. В 1986 г. МВССО утвердило программу курса, однако в связи с отсутствием учеб­ника переход к преподаванию этой дисциплины был осуществ­лен в Казахстане с изданием в 1988 г. учебника "Природноре­сурсовое право и правовая охрана окружающей среды". Одним из его соавторов был ученый из Казахстана проф. С.Б. Байсалов. До издания учебника подготовка студентов осуществлялась по учебникам "Правовая охрана природы".

Следовательно, третий этап развития эколого-правовых дис­циплин, начавшийся в 1972 г., был завершен в 1988 году. С этого момента начался отчет четвертого этапа.

Однако вследствие обострения экологической обстановки в мире произошло перерастание проблемы охраны окружающей природной среды в гораздо более широкую проблему экологи­ческой безопасности окружающей человека природной среды. В фокусе разнообразных неблагоприятных последствий вмешатель­ства в природу оказался непосредственно человек, его право на здоровую благоприятную среду обитания, поэтому охрана при­родных объектов и их рациональное использование стали рас­сматриваться как средство достижения этой главной цели.

В 1987 г. журнал "Вестник Московского университета" орга­низовал научную дискуссию по концепции экологического пра­ва, в результате которой большинство ученых одобрили переход к преподаванию предмета "Экологическое право". Учебные пла­ны ряда вузов предусмотрели эту дисциплину. В 1988 г. были изданы учебные пособия по этому курсу, а в Молдавской ССР (Кишинев) издан один из первых учебников "Экологическое пра­во"91. Ранее по этой проблеме издавались и монографические работы О.С. Колбасова. "Экология: политика, право. М.,1976; В.В. Петрова Экология и право. М.,1981 и. др.

К преподаванию экологического права в Казахстане, да и во

1 См.: *Яковлев В.Н.* Экологическое право. Кишинев, 1988.

71

многих других республик бывшего Союза, приступили только к 1990 г. из-за отсутствия учебников обучение студентов осуще­ствлялось по учебникам "Правовая охрана природы и природно-ресурсовое право" и "Правовая охрана окружающей среды". На этом этапе развития экологического права в Казахской ССР были приняты Земельный кодекс (1990 г.), Закон "Об охране окружа­ющей природной среды" (1991 г.) и др. акты. Можно считать, что начатый в 1988 г. четвертый этап развития указанной дис­циплины в Казахстане был завершен в 1990 году.

С распадом Союза ССР (1991 г.) и образованием РК начат отсчет пятого этапа в развитии экологического права как само­стоятельной отрасли права Республики Казахстан. Принимается Конституция Республики Казахстан. (1993 г.), кодексы "О не­драх" и "Переработки минерального сырья" (1993 г.), Водный (1993 г.), Лесной (1993 г.), Закон РК "Об охране и использовании животного мира" (1993 г.) и другие акты. С принятим Конститу­ции РК 1995 г. завершен пятый этап в развитии экологического права и начат отсчет шестого этапа. Конституция РК закрепила не только государственную собственность на природные ресур­сы, но и частную собственность на землю (ст. 6). Впервые охра­на окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья че­ловека, названа как главная цель государства, (ст. 31), а гражда­не РК обязаны сохранять природу и бережно относиться к при­родным богатствам (ст. 38).

Во исполнение Конституции РК Советом Безопасности РК 21 марта 1996 г. принята Концепция экологической безопаснос­ти РК, одобренная Президентом РК 30 апреля 1996 г.; были при­няты Указы Президента РК, имеющих силу Закона, "О земле", "О недрах и недропользовании", "О нефти", законы "О чрезвы­чайных ситуациях природного и техногенного характера", "Об охране окружающей среды", "Об особо охраняемых природных территориях", "Об экологической экспертизе", Закон "О земле", Закон "Об охране атмосферного воздуха", Земельный Кодекс РК, Лесной Кодекс РК, Водный Кодекс РК и многие другие норма­тивные акты. Шестой этап развития экологического права РК продолжается по настоящее время.

Однако в юридической литературе дискуссировался воп­рос о признании экологического права отраслью права. Так, С.Д. Бекишева отмечает, что ряд ученых не находят места в системе права экологическому праву, например, Н.И. Матузов и

72

А.В. Малько выделяют лишь земельное право и его подотрасля­ми считают лесное, водное и горное право, а в качестве комп­лексной отрасли называют природоохранительное (экологичес­кое) право92.

С. А. Комаров также присоединяется к этой точке зрения, однако, считает необходимым разделить природоохранительное право и право природопользования. Последнее включает само­стоятельные отрасли: земельное право, водное право, лесное пра­во, горное право, которые он называет относительно самостоя­тельными системами норм93.

Большинство ученых-экологов оправдывают существование экологического права как отрасли права.

В то же время Б.В. Ерофеев считает, что уже сложились ус­ловия для возникновения самостоятельной отрасли "экологи­ческое право" в системе современного права К этим условиям он относит:

наличие государственного интереса в создании такой отрас­ли; четкое выражение специфики регулируемых общественных отношений, составляющих предмет самостоятельного регулиро­вания; потребность в особом методе правового регулирования; наличие либо потребность в особых источниках права6. По мне­нию этого ученого экологическое право как отрасль права пред­ставляет собой систему правовых норм, специфическим образом регулирующих экологические общественные отношения в целях достижения гармоничных отношений между обществом и при­родой, в интересах людей, живущих в нашем общем и единствен­ном доме на Земле94. Обосновывая самостоятельность экологи­ческого права, в учебнике "Экологическое право" Б.В. Ерофеев во Введении отмечает, что Экологического права как оконча­тельно сложившейся отрасли права пока нет, оно все еще фор­мируется95.

С точки зрения В.Д. Ермакова и А.Я. Сухарева "признаками любой отрасли права, дающими основание выделить ее из систе­мы права в отдельную отрасль права, служат наличие государ­ственной и общественной потребности в ней, специфического предмета, метода (способа), принципов правового регулирова-

*п* См.: *Матузов Н.И., Малько А. В.* Теория государства и права. М., 1996. С. 362—367.

93 См.: *Комаров С.А.* Общая теория государства и права. М., 1998. С. 277.

94 См.: *Ерофеев Б.В:* Экологическое право России. М., 1998. С. 88.

95 См.: *Ерофеев Б.В.* Указ. соч. С. 4.

73

ния родственных общественных отношений, обособленного зако­нодательства и особых источников права. Все эти признаки прису­щи экологическому праву, и поэтому его относят к самостоятель­ной или отдельной отрасли права. Как отрасль права экологичес­кое право представляет собой систему правовых норм, регулирую­щих специфические — экологические — общественные отноше­ния в процессе взаимодействия общества и природы"96.

Разделяют точку зрения об экологическом праве как отрасли права и представители казахстанской эколого-правовой школы, в частности, А.С.Стамкулов считает экологическое право важ­нейшей отраслью права, представляющей собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфе­ре взаимодействия общества и природы97.

По мнению Д.Л. Байдельдинова, наличие огромного норма­тивного материала по правовой экологии, выделение среди фун­кций государства самостоятельной экологической функции и ряд других моментов породили новые точки зрения ученых по по­воду появления в системе современного права самостоятельной отрасли — "экологическое право"98. В подтверждение самостоя­тельности экологического права можно привести также выска­зывание А. Боголюбова о том, что экологическое право облада­ет необходимыми признаками, позволяющими считать его самостоятельной отраслью системы права. Регулируемые обще­ственные отношения являются очень важными, нуждающимися на современном этапе в упорядочении; характер этих отноше­ний значителен, затрагивает жизненно важные для человека про­блемы; характеристики их весомы количественно и качественно. И все же сердцевиной регулируемых общественных отноше­ний являются человеческие, общественные отношения в облас­ти взаимодействия общества и окружающей среды. Они, безус­ловно, обладают спецификой — возникают, изменяются и пре­кращаются по поводу охраны окружающей среды и рациональ­ного использования природных ресурсов. Такого рода отноше­ния не регулируются ни одной другой отраслью права99.

% См.: Экологическое право России / Под ред. В. Д. Ермакова и А. Я Сухарева. М. 1997.

С. 35.

97 См.: *Стамкулов А.С.* Экологическое право Республики Казахстан на пороге XXI века //

Право и государство. 1997. № 4. С. 32.

% См.: *БайдельдиновДЛ.* Экологическое законодательство Республики Казахстан. Алматы:

"Жет! жаргы", 1995. С. 9.

99 См.: *Боголюбов С.А.* Экологическое право. М., 1998. С. 9.

74

Проблемным остается вопрос о том, какое место экологи­ческое право занимает в классификации отраслей права? Обще-признано деление отраслей на основные и комплексные. Какой же отраслью — основной или комплексной является экологи­ческое право? Одни ученые считают эту отрасль основной, са­мостоятельной, о чем мы уже говорили. В обоснование как от­расли самостоятельной В.В Петров отмечает: самостоятельность той или иной отрасли в системе права обычно связывается с наличием специфического предмета правового регулирования, метода, т.е. способа регулирования общественных отношений, принципов регулирования и осознанной общественной необхо­димости в самостоятельном существовании такой отрасли права. Анализ системы правового регулирования показывает: экологи­ческое право обладает всеми необходимыми признаками, кото­рые характеризуют самостоятельные отрасли системы права. Нет надобности доказывать, что экологические отношения имеют свою специфику прежде всего в том, что они возникают и разви­ваются по поводу охраны природных объектов и окружающей природной среды в целом. В целостном, едином виде такого рода отношения не имеют в предмете своего регулирования ни одна из известных отраслей права. Следовательно, с точки зрения сво­его предмета как совокупности общественных экологических от­ношений экологическое право относится к числу самостоятель­ных отраслей права.

В.В. Петров добавляет, что в литературе неоднократно выс­казывалось мнение, будто природоохранительное, а затем и эко­логическое право относятся к числу комплексных отраслей сис­темы права. Такие взгляды не могут быть признаны правильны­ми100. О.И.Крассов в свою очередь считает, что анализ действу­ющего законодательства об охране окружающей природной сре­ды позволяет определить, какие вопросы и как регулируются этой отраслью законодательства, а также каковы тенденции раз­вития данной отрасли. Все это дает основание считать экологи­ческое право самостоятельной отраслью права, имеющей осо­бенный предмет правового регулирования — общественные от­ношения по поводу охраны окружающей природной среды от вредных воздействий, т.е. экологические отношения. Экологи­ческое право, рассматриваемое в данном аспекте, не имеет и не

1 См.: *Петров В.В.* Указ. соч. С. 55-56.

75

может иметь ни комплексного, ни интегрированного характе­ра101. К концепции экологического права как основной отрасли присоединяется и В. К. Попов, который указывает, что экологи­ческое право сформировалось как самостоятельная отрасль в си­стеме права с подотраслевой структурой. Экологические отно­шения являются по своей сущностной основе сложными, но еди­ными общественными отношениями102.

Однако большинство ученых-юристов экологическое право относят к комплексной отрасли права. Так, по мнению О.С. Кол-басова, после принятия закона об охране природы Союза ССР можно было ожидать возникновения интегрированной отрасли права, которая будет достойна называться экологическим пра­вом103. М.М. Бринчук считает, что комплексный характер отрас­ли экологического права (права окружающей среды) определя­ется не столько включением в него ряда самостоятельных отрас­лей права, а тем обстоятельством, что общественные экологи­ческие отношения регулируются как собственными нормами, так и нормами, содержащимися в других отраслях права104.

В качестве комплексной отрасли права, включающей в себя ряд самостоятельных отраслей, рассматривают экологическое право казахстанские ученые, С.Б. Байсалов, Д.Л. Байдельдинов, С.Д. Бекишева, А.Е. Еренов, Н.Б. Мухитдинов, А.С. Стамкулов, и мы разделяем их точку зрения.

По мнению А.С. Стамкулова, данная отрасль является ин­тегрированной отраслью права, объединяющей предмет несколь­ких отраслей права. В нее в качестве самостоятельных отраслей вошли земельное, водное, лесное, горное право, на базе которых исторически развивалось экологическое право105.

Д.Л. Байдельдинов. также утверждает, что "на данном этапе сформировалось в качестве комплексной интегрированной от­расли права "экологическое право", куда на правах самостоя­тельных отраслей вошло земельное, водное, горное, лесное, ат-мосферовоздушное право, право о животном мире. Комплекс-

"" См.: *Крассов О.И.* Экологическое право. М., 2001. С. 38.

1(12 См.: *Попов В.К.* Преподавание экологического права в Харьковском юридическом

институте: Экологическое право и перестройка // Вестник МГУ. Серия "Право". 1990.

№ 2. С. 34.

101 См.: *Колбасов О.С.* Экология: политика - право М.,1976. С. 155—156.

*т* См.: *Бринчук М.М.* Указ. соч. С.74.

105 См.: *Стамкулов А.С.* Особенности преподавания курса советского земельного права и

правовой охраны природы в вечерне-заочном юридическом институте: Методическая

работа в КазГУ. Алма-Ата, 1979. С. 176.

76

ность экологического права проявляется также в том, что для регулирования экологических отношений заимствуются методы иных отраслей права106.

Поддерживая эту идею, добавим, что комплексная отрасль включает в себя институты и нормы не только специальных эко­логических, но и многих других отраслей права, выполняющих экологические функции107.

В месте с тем следует отметить, что в литературе нет единства в определении понятия "экологическое право" как отрасли пра­ва. Отмечая, что это совокупность (система) норм, некоторые ученые акцентируют внимание на том, что эти нормы, специфи­ческим способом регулирующие экологические общественные отношения в целях достижения гармоничных отношений между обществом и природой в интересах людей, живущих в нашем общем доме — на Земле (Б.В. Ерофеев )108. Другие считают, что эти нормы регулируют отношения в сфере охраны окружающей природной среды в целях предотвращения и устранения вредных химических, физических и биологических воздействий на нее, а также отношения по поводу обеспечения правового режима осо­бо охраняемых природных территорий, использования и охраны животного мира (О.И. Крассов)109. Имеются высказывания, что эти нормы регулируют отношения по охране экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государ­ства, охраны окружающей природной среды, по рациональному использованию природных ресурсов110.

На наш взгляд, более предпочтительно определение экологи­ческого права В.В.Петрова. Ее можно было бы определить как совокупность юридических норм различных отраслей права, ре­гулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы с целью охраны природы, рационального использования и воспроизводства ее ресурсов, оздоровления и улучшения окружающей человека среды в интересах настояще­го и будущих поколений людей111.

1(16 См.: *Байдельдинов Д. Л.* Указ. соч. С. 181-182.

107 См.: *Кулыпелеев С.Т.* Экологическое право РК. Перспективы развития. В кн.: Материалы заседания круглого стола "Проблемы развития экологической культуры государства и народа Казахстана: Правовые аспекты" Алматы, 1996. С. 37.

108 См.: *Ерофеев Б.В.* Экологическое право. М., 1998. С. 88.

109 См.: *Крассов О.И.* Указ. соч. С. 39.

110 См.: *Бекишева СД.* Указ. соч. С. 12.

111 См.: *Петров В.В.* Концепция экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины//Вестник Московского ун-та, 1987. № 5. С. 37—38.

77

В эколого-правовой литературе высказываются суждения, что экология, это область знания — учение об условиях суще­ствования живых организмов во взаимодействии со средой, в ко­торой они обитают. Название этого учения отраслью права не­корректно, считают А.С. Тимошенко, М.М. Бринчук, так как в качестве объекта правового регулирования рассматриваемой отрасли выступает не система знаний о взаимосвязи общества и природы, изучаемых социальной экологией, а природа или ок­ружающая среда. Потому данная отрасль права должна назы­ваться "Правом окружающей среды"112. "Право окружающей сре­ды" может служить в качестве термина, обозначающего весь ком­плекс общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия общества и природы. В его поддержку приво­дится следующая аргументация. Подобная общность не исклю­чает внутренней дифференциации общественных отношений, если в качестве объекта правового регулирования рассматривае­мой отрасли выступает природа или окружающая среда, поэтому отрасль права должна называться именно так. Такое решение вопроса соответствовало бы отечественным традициям: основой названия служит объект правового регулирования. Именно та­кой подход принят зарубежными юристами в США, Великобри­тании и англо- и испаноговорящих странах. В целях гармонизации российского права с мировым правом, считают А.С. Шестернюк и М.М. Бринчук, было бы оправданным дать отрасли адекватное название, приведя его в соответствие с научной истиной113.

А. С. Тимошенко утверждает, что опыт формирования и раз­вития национальной и международной системы права показыва­ет, что за основу наименования составляющих их отраслей бе­рется предметная сфера, соответствующих категорий правоот­ношений (для земельного права — земля, для водного права — вода и т.д.). Если же за основу названия отрасли взять название естественно-научной дисциплины, исследующей объект соответ­ствующих правоотношений (в нашем случае "экология"), то это противоречит сложившейся юридической практике, так как в

112 См.: *Тимошенко А.С.* О понятии и содержании права окружающей среды // Вестник Московского ун-та. Серия 11 "Право". 1 987. № 5. С. 47—48; *Бринчук М.М.* Указ. соч. С. 93-95.

113 См.: *Шестврюк А.С.* Концепция экологического права. Круглый стол // Вестник Московского ун-та. Серия 11 "Право". 1987. № 5. С. 49; *Бринчук М.М.* О понятийном аппарате экологического права// Государство и право. 1998. № 9. С. 28.

78

этом случае мы имели бы "гидрологическое", "почвоведческое", "геологическое" право"114. На что, однако, Е.В. Новикова заме­чает полимезируя, что в принципе логически развивая такой под­ход, если выбор термина будет основан на слишком большом количестве требований и критериев, подчас внутренне противо­речивых, то любой из них не только не должен, но и не может иметь однозначного понимания и всеобщего признания. Соот­ветственно, обоснование ни одного из них не может рассматри­ваться в полном смысле этого слова в качестве научного. Кроме того, непонятно, почему автор не признает опосредованной свя­зи названия естественно-научной дисциплины, исследующей объект соответствующих правоотношений, с предметной сферой соответствующих категорий правоотношений115.

Существует также мнение, что название отрасли должно вы­ражать объект правового регулирования116 в силу того, что по­явление и признание социальной экологии как науки не может служить причиной наименования отрасли права экологическим. Как известно, в последние 20 лет трансформация в названии от­расли права и законодательства в экологическое стала проис­ходить под влиянием социальной экологии как одного из направлений экологии, предметом которой стало изучение вза­имодействия общества и окружающей среды. В месте с тем Е.В. Новикова, на наш взгляд, правильно указывает: "нам труд­но согласиться с таким подходом прежде всего потому, что на­звание — это всего лишь словесное обозначение определения. Оно лишь принимается или нет как наименование, имя или фа­милия, по ассоциаций, по традиции или еще по каким-нибудь, подчас субъективным, причинам с целью обеспечить идентифи­кацию и узнаваемость чего-либо или кого-либо"117.

Н.И. Краснов, разделяя данную точку зрения, также считает, что наименование права экологическим неточно отражает пред­мет его правового регулирования. Правильнее будет назвать его "Право окружающей природной среды"118. Эту позицию разде-

114 См.: *Тимошенко А.С.* О понятии и содержании права окружающей среды. Вестник МГУ. Серия "Право". 1987. № 5. С. 47-48.

115 См.: *Новикова Е.В.* Теоретические проблемы развития экологического законодательства в Республике Казахстан. М., 1999. С. 16.

пг' См.: *-Бриннук М.М.* О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998, № 9, С. 27.

117 См.: *Новикова Е.В.* Указ. соч. С. 27.

118 См.: *Краснов Н.И.* Право окружающей природной среды в СССР // "Правоведение" 1990. №4. С. 28-32.

79

ляет и Ю.С. Шемшученко119. Ученые аргументируют подобную точку зрения также тем, что экология изучает строение и функ­ции живой природы; как не существует философского или педа­гогического права, так же не может существовать экологичес­кое право120.

Однако, как правильно считает Б. В. Ерофеев, с этой позици­ей нельзя согласиться: "Во-первых, авторы этого предложения обосновывают его опытом зарубежных стран, где существует иная, чем у нас, система собственности на землю и другие при­родные ресурсы. Во-вторых, территория нашей страны значи­тельной мере отличается от других как по размерам, так и по многообразию составляющих нашу природу экосистем. В-треть­их, "право окружающей среды" включает, помимо экологичес­ких, производственно-хозяйственные отношения, что не дает воз­можности четко определить границ действия этого права. А это может привести к возникновению трудностей правоприменитель-ной деятельности"121.

"Вызывает недоумение тот факт, что ученые в своей аргу­ментации, — пишет Т.Г. Пучинина, пользуются естественно-на­учной трактовкой понятия экологии, утверждая, что впервые оно было введено немецким биологом Э. Геккелем в 1866 г. в работе "Всеобщая морфология организмов" для обозначения учения о взаимоотношениях организмов друг с другом и средой их обита­ния. Почему же мы не задумываемся о корректности использова­ния понятия экологии в данном случае? Ведь первоначальное лек­сическое значение данного слова, аутентичный перевод с гречес­кого на русский язык определяет экологию как учение о доме, о месте обитания, а не о структуре, функциях, взаимоотношениях организмов в экосистеме. Думается, естественно-научное содер­жание экологии более условно, чем правовое. По сути, экологи­ческое право переводится как право окружающей природной сре­ды, если рассматривать в качестве места обитания ее как таковую. Кроме того, значение слов иностранного происхождения может трактоваться по-разному в науке и на практике. Пример тому: кли­мат с греческого переводится как наклон земной поверхности к солнечным лучам, а используется как режим погоды".

119 См.: Правовые проблемы экологии, Киев, 1989, С. 69.

12(1 См.: *Шаретодинов Э.Ф.* Концепция развития природоохранного законодательства

республики Башкортостан: Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. Уфа, 1995.

121 См.: *Ерофеев Б. В.* Указ. соч. С. 89.

Позиция М.М. Бринчука, основанная на принципиальном обозначении объекта правового регулирования — окружающую природную среду, также вызывает сомнение. Возьмем для при­мера банковское право. Очевидно, что данная дисциплина регу­лирует не банки как таковые, а банковскую деятельность. А уго­ловное право, а гражданское? В названиях этих дисциплин про­сматривается лишь сфера их действия.

Что же касается академичности названия, то следует заметить, что речь идет об учении, а не о науке в целом. Обратимся к энцик­лопедическому словарю: "Учение — это либо совокупность теоре­тических положений о какой-либо области явлений действитель­ности, либо система воззрений ученого. Наука определяется как система знаний плюс деятельность по получению новых знаний". Таким образом, греческое определение экологии имеет более уз­кую направленность. И если говорить об экологии как о науке, то следует уточнить — скорее о ее формировании. Поэтому название "экологическое право" трудно признать некорректным. Для этого должны существовать более веские аргументы"122.

Проведенный научный анализ специальной литературы и эко­логического законодательства позволил Е.В.Новиковой сделать обоснованные выводы по данному вопросу о том, что "несмотря на отсутствие единообразия в применении понятийного аппара­та экологического законодательства наблюдается определенная частота и повторяемость в использовании отдельных названий (заголовков) и терминов и, в частности, такого, как экологичес­кое законодательство.

Можно наблюдать тенденцию расширения сферы распространения и известности этого названия. Из специальной литературы оно перешло в учебную и далее — в законодатель­ство. Так, в Республике Казахстан экологическое законодатель­ство используется в целом ряде подзаконных актов, как действу­ющих, так и отмененных. Это, к примеру, такие, как Положение о министерстве экологии и биоресурсов, Концепция эко­логической безопасности Республики Казахстан, межправитель­ственные соглашения о сотрудничестве в области охраны окру­жающей среды и ряд других"123.

122 См.: *Пучинина Т.Г.* Основы экологического права: Учебное пособие. Красноярск, 1999. С. 20-27.

123 См.: *Новикова Е.В.* Теоретические проблемы развития экологического законодательства в Республике Казахстан. М., 1999. С. 18—20.

6-1217

81

В поддержку правильности выбора названия "экологическое законодательство" можно привести следующие аргументы. С точ­ки зрения эффективности правового регулирования полагаем не­маловажной необходимость учета того факта, что указанное по­нятие в основном воспринято специалистами, средствами массо­вой информации, а также населением в течение довольно про­должительного периода времени.

Действительно, эта отрасль законодательства и, соответствен­но, права прежде именовалась как "природоохранительное законодательство" (или "законодательство об охране окружаю­щей среды") и "природноресурсное (природноресурсовое) зако­нодательство". В современных же работах все большее распрос­транение получает название "экологическое законодательство" и "экологическое право"124. Так в теоретическое пособие, пред­назначенное для студентов высших учебных заведений Казах­стана, включена специальная глава — "Основы экологического права", в тексте которой, наряду с его произвольными модифи­кациями, чаще всего используется название "экологическое за­конодательство" и "экологическое право"125.

Следует отметить, что почти 20 лет назад В. В. Петров опреде­лял экологическое право как предполагаемую правовую общ­ность, призванную регулировать комплекс общественных отно­шений в сфере взаимодействия общества и природы126 и отстоял переименование учебного курса вузов в единую учебную дис­циплину "экологическое право"127. Такой подход получил под­держку специалистов128.

Признание большинством ученых экологического права как самостоятельной отрасли права и утверждение этой дисциплины

124 См.: *Колбасов О.С.* Экология: политика — право. М, 1976; *Петров В.В.* Экология и право. М., 1981; *Шестерюк А.С.* Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды. Л., 1984; *Шемшученко Ю.С.* Правовые проблемы экологии. Киев, 1989; *Игнатьева И.А.* Проблемы развития экологического законодательства России. Автореф. дисс.... к. ю. н. М., 1997 и др.

125 См.: Основы государства и права Республики Казахстан. Алматы: "Жет! жаргы", 1997. С. 230, 231,241-245.

126 См.: *Петров В.В.* Экология и право. М., 1981. С. 215.

127 См.: *Петров В.В.* Концепция экологического права. Круглый стол // Вестник Московского ун-та. Серия 11 "Право". 1987. № 5. С. 38.

128 См.: Круглый стол "Концепция экологического права" // Вестник Московского ун­та. Серия 11 "Право". 1987. № 5. С. 39—57; *Панкратов И.Ф.* Соотношение земельного и экологического права. Из выступления // Сборник материалов научно-практической конференции "Проблемы экологического, земельного права и законодательства в современных условиях". Софрино-2. М., 1999. С. 118—119. *Новикова.Е.В.* Указ. соч. С. 16 -20.

82

в государственном образовательном стандарте в качестве про­филирующей учебной дисциплины, а также издание более де­сятка учебников по экологическому праву, в т. ч. ее противни­ками (М.М. Бринчуком), указывает на то, что название "эколо­гическое право" как учебной дисциплины вполне оправдано.

Экологическое право имеет три органически связанные фор­мы проявления: правовая концепция взаимодействия общества и природы (в виде определенных идей и доктрин); нормы экологического права, устанавливающие правила поведения че­ловека в его отношениях с природой и содержащиеся в законах или других правовых актах; правоотношения, без которых эко­логическое право остается "бумажным" правом, лишенным ре­альной сущности.

83

**Глава 6. ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

**Понятие и классификация источников экологического права**

Вопрос о понятии источников экологического права являет­ся составной частью общего учения об источниках прав, разра­ботанных наукой теории права. Понятие "источник права" зача­стую рассматривается как источник правовых норм, т.е. с точки зрения содержания права. В этом смысле данное понятие озна­чает материальные условия развития общества, которые опреде­ляют содержание права, регулирующего общественные отноше­ния. Термин "источник права" может еще употребляться в каче­стве способа или формы выражения содержания соответствую­щей правовой нормы, иначе говоря, — формы выражения права. В теории права под юридическими источниками или формами права понимаются официальные формы выражения и закрепле­ния и, соответственно, изменения или отмены действующих пра­вовых норм. Как правильно считает С.С. Алексеев, "Источники права — это исходящие от государства или признаваемые им офи­циально-документальные формы выражения и закрепления норм права, придания им юридического, общеобязательного значе­ния"129.

Вместе с тем источники каждой отрасли права требуют выде­ления их из обшей системы источников права. То есть речь идет о том, как распознавать принадлежность тех или иных актов в той или иной отрасли. Принадлежность нормативного акта к той или иной отрасли права определяется особенностями обществен­ных отношений, урегулированных данным актом.

Большинство норм, регулирующих экологические отноше­ния, сосредоточены в нормативных актах, регламентирующих природно-ресурсовые, природоохранные отношения, т.е. регла-

1 См.: *Алексеев С.С.* Государство и право: начальный курс. М, 1994. С. 83.

ментирующие отношения по использованию и охране объектов природы. Эти нормы в своей совокупности и составляют эколо­гическое законодательство. Вместе с тем существует немало норм, регулирующих экологические отношения, в законодательстве иных отраслей права — конституционном, гражданском, адми­нистративном, финансовом, уголовном и др. законодательстве. В совокупности они и составляют с природно-ресурсовыми и природоохранными нормами источники экологического права. Понятие "источник экологического права" намного шире поня­тия "экологическое законодательство".

Можно сказать, что источники экологического права как ком­плексной интегрированной отрасли наряду с собственными нор­мами включают и отдельные нормы иных отраслей права в той мере, в какой последние решают отдельные вопросы правового регулирования экологических отношений. Но признание их ис­точниками экологического права не означает, будто они утрачи­вают качества, нормы основных отраслей. Это объясняется, тем, что нормативный акт может содержать нормы, регулирующие различные виды общественных отношений, а также тем, что оп­ределение принадлежности того или иного нормативного акта осуществляется с позиции различных объективных системооб-разующих факторов. Если к традиционным отраслям права нор­мативные акты относятся по тому, какой вид общественных от­ношений они регулируют, то в комплексную отрасль (что харак­терно для экологического права), они относятся в зависимости от того, насколько принятие и функционирование их обусловле­но спецификой эколого-правовых отношений.

**Источниками экологического права** являются нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере охраны окру­жающей среды, т.е. экологические отношения. Такие норматив­ные правовые акты должны отвечать ряду признаков, объектив­но присущих источнику права:

во-первых, должны являться носителями государственно-вла­стной силы;

во-вторых, должны иметь нормативный характер, т.е. рассчи­таны на многократное применение;

в-третьих, должны быть адресованы неопределенному числу субъектов;

наконец, в-четвертых, должны быть обязательны для испол­нения всеми субъектами.

85

Источником экологического права являются нормативные правовые акты, принятые органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах установленной для них компетенции, которые устанавливают, изменяют или отме­няют эколого-правовые нормы, юридически обязательные моде­ли поведения участников экологических отношений130.

Определение источников экологического права представляет значительную трудность, так как на различных уровнях издает­ся огромное количество нормативных правовых актов. Преодоле­нию этих трудностей призвана служить их классификация; она может быть проведена по ряду оснований. **По юридической силе** — на законы и подзаконные акты:

а) законы — нормативные правовые акты, принимаемые Пар­ламентом и Президентом;

б все иные нормативные правовые акты являются под­законными. Это — акты, принимаемые Президентом РК, Прави­тельством РК и органами исполнительной власти, ми­нистерствами и ведомствами, органами местного самоуправле­ния.

В соответствии с Законом РК "О нормативных правовых ак­тах", принятого 24 марта 1998 г., **нормативные правовые акты подразделяются на основные и производные.**

**К основному виду** нормативных правовых актов относятся:

1. Конституция, конституционные законы, кодексы, законы;

2. указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу конституционного закона; указы Президента Республики Казах­стан, имеющие силу закона; иные нормативные правовые ука­зы Президента Республики Казахстан. Например, Указы Прези­дента РК, имеющие силу Закона, "О недрах и недропользова-нии", "О нефти", Указ Президента РК по реализации стратегии развития "Казахстан до 2030 года";

3. нормативные постановления Парламента Республики Ка­захстан и его палат;

4. нормативные постановления Правительства Республики Ка­захстан;

5. нормативные постановления Конституционного совета, Верховного суда Республики Казахстан. Например, Постановле­ние Конституционного совета РК от 13 апреля 2000 г. Об офи-

130 См.: *Крассов О.И.* Указ. соч. С. 61. 86

циальном толковании пункта 3 статьи 6 Конституции РК, По­становление Конституционного совета РК от 9.06.2001 г., О кон­ституционности Закона РК "О внесении изменений и дополне­нии в некоторые законодательные акты РК", принятого Парла­ментом РК 26 июня 2001 г. (на запрос группы депутатов Парла­мента о законности изменений об изъятии земель для государ­ственной надобности в столице республики), Постановление Пле­нума Верховного суда Республики Казахстан от 22.12. 2000 г. за № 16 О практике применения судами законодательства об охра­не окружающей среды, Постановление Пленума Верховного суда РК от 14 мая 1998 г. за № 2 "О некоторых вопросах практики применения судами земельного законодательства";

6. нормативные приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов. Глав­ное назначение этих актов — способствовать правильному и еди­нообразному применению действующих правовых норм, приня­тых вышестоящим органом, детализации более общих положе­ний, содержащих в данных нормах. Эти акты принимаются ми­нистерствами и ведомствами в пределах их компетенции по соб­ственной инициативе или по поручению Правительства. Напри­мер, Инструкция "О порядке согласования и выдачи разреше­ний на специальное водопользование". Утверждена Комитетом по водным ресурсам Министерства природных ресурсов и охра­ны окружающей среды РК и Комитетом геологии и охраны недр Министерства энергетики и минеральных ресурсов РК от 20 июня 2001 года. Правила организации государственного контроля за охраной, воспроизводством и использованием ресурсов живот­ного мира включая рыбу. Утверждены Министерством природ­ных ресурсов и охраны окружающей среды РК от 14 мая 2002 года. Инструкция по подготовке заявок на участие в конкурсе и конкурсных предложений на получение права недропользова-ния на разведку, добычу и совмещенную разведку и добычу. Ут­верждена Министерством энергетики и минеральных ресурсов РК от 13 сентября 2002 года.

7. нормативные постановления государственных комитетов, нормативные постановления иных центральных государственных органов; Критерии чрезвычайных ситуаций. Утверждены поста­новлением ГКЧС РК от 24 марта 1997 г., Санитарные нормы и правила охраны поверхностных вод от загрязнения. Утверждены санэпиднадзором 18 августа 1997года;

87

8. нормативные правовые решения маслихатов и акимов. Ре­шение XXV сессии Алматинского городского маслихата 1-го со­зыва от 14 мая 1999 г. "Об утверждении Комплексной програм­мы оздоровления экологической обстановки города Алматы "Таза ауа - Жанга дауа" на 1999-2015 гг.; Решение Алматинско­го городского маслихата X сессии 1-го созыва от 5 июля 1996 г. "Об эколого-санитарных подразделениях и правилах охраны ра­стительного .фонда общего пользования в городе Алматы"; Ре­шение акима Алматинской области от 3 мая 2001 г. за № 5-113 "О мерах по усилению государственного контроля за охраной растительного мира", Решение акима Костанайской области от 12 июля 1999 г. за № 174 "О противопожарной защите лесов Костанайской области в 1999 году; Решение Акима Восточно-Казахстанской области от 6 апреля 2000 г. за № 837 "О мерах по усилению противопожарной защиты лесов области и населен­ных пунктов".

**К производному виду** нормативных правовых актов относят­ся:

регламент — нормативный правовой акт, регулирующий внут­ренний порядок деятельности какого-либо государственного органа и его структурных подразделений;

положение — нормативный правовой акт, определяющий ста­тус и полномочия какого-либо государственного органа или его структурного подразделения;

правила — нормативный правовой акт, определяющий поря­док организации и осуществления какого-либо вида деятельности; инструкция — нормативный правовой акт, детализирующий применение законодательства в какой-либо сфере обществен­ных отношений. Классификация источников экологического права может быть произведена и по другим признакам.

**По предмету регулирования** - на общие и специальные. Об­щие характеризуются тем, что предмет их регулирования широк и охватывает как экологические, так и иные общественные от­ношения. К таким актам относится, в частности Конституция РК.

Специальные — акты, целиком посвященные вопросам окру­жающей среды или ее элементам (Закон "Об охране окружаю­щей среды", Земельный кодекс РК, Водный кодекс РК, Лесной кодекс РК, Закон РК "Об охране, воспроизводстве и использо­вании животного мира" и др.);

**По отраслям законодательства** нормы земельного, водного, лесного, законодательства о недрах, административного, граж­данского, уголовного и других отраслей законодательства.

**По характеру правового регулирования —** на материальные и процессуальные.

Нормативные правовые акты материального характера — это акты, содержащие материальные нормы права. Материальные эколого-правовые нормы устанавливают права и обязанности, а также ответственность участников соответствующих отношений, законы "Об экологической экспертизе", "Об особо охраняемых природных территориях" и др.

Источники экологического права процессуального характе­ра регулируют процессуальные отношения в сфере природополь­зования и охраны окружающей среды. Значительная часть материальных норм экологического права может быть реализо­вана лишь посредством осуществления и, соответственно, регу­лирования последовательного ряда процессуальных действий. Они касаются, к примеру, предоставления земель в пользование, процедуру разработки нормативов предельно допустимых воз­действий на окружающую среду, проведения государственной экологической экспертизы, экологического лицензирования, за­щиты экологических прав и интересов и т.д.

Акты процессуального характера — Гражданский процессу­альный кодекс РК, Уголовно-процессуальный кодекс РК, ут­вержденные постановлением Правительства материальные и про­цессуальные нормы в сфере природопользования и охраны окру­жающей среды часто предусматриваются в одних и тех же актах

**По содержанию** — комплексные, природоохранные, природ-но-ресурсовые, средозащитные.

***Комплексные*** правовые акты регулируют охрану окружающей среды в целом без подразделения на отдельные объекты. К та­ким актам относится Закон РК "Об охране окружающей среды", постановления Кабинета министров РК от 25 ноября 1993 г., "О мерах по улучшению экологической обстановки города Алма­ты" от 16 марта 1994 г. "О проведении экологических мероприя­тий по оздоровлению окружающей природной среды" и др.

***Природоохранные*** *—* Единые правила охраны недр (ЕПОН), при разработке месторождений полезных ископаемых в РК, ут­вержденные постановлением. Правительства РК 21 июля 1999 г., Постановления Правительства РК от 27 августа 1999г. "Об обеспечении пожарной безопасности в лесах", от 23 мая 2001 г. "О неотложных мерах по обеспечению сохранности лесов в РК", от 10 октября 2001 г. "О запрещении лова осетровых рыб в Ура­ло-Каспийском бассейне".

*Природноресурсовые —* Правила предоставления права недро-пользования, утвержденные постановлением Правительства РК от 21 янвваря 2000 г., "Об утверждении ставок платы за заготов­ку древесины, отпускаемую на корню в лесах РК", утвержден­ные постановлением Правительства РК от 21 апреля 2001 года.

*Средозащитные* — Положение о порядке захоронения вред­ных веществ и сброса сточных вод в недра, утвержденные по­становлением Правительства РК от 18 октября 1996 г., Положе­ние о порядке захоронения радиоактивных отходов в Республи­ке Казахстан, утвержденное постановлением Правительства РК от 18 октября 1996 года.

**По степени значимости** в регулировании экологических отно­шений источники экологического права можно подразделить на основные и вспомогательные нормативно-правовые акты.

Основные нормативно-правовые акты составляют конструк­цию действующего законодательства и представляют собой закрепленные в этих актах правила общего характера, распрост­раняемые на неопределенный круг лиц, общий характер эколо­гических поступков и т. п. Например, земельным законодатель­ством предусмотрена обязанность рационально использовать зак­репленную за землепользователями землю.

Вспомогательные нормативно-правовые акты имеют, как правило, технико-юридический характер и позволяют правиль­но применять тот или иной нормативный правовой акт к регули­руемому отношению. Определенную вспомогательную роль по совершенствованию правоприменительной практики ифают стан­дарты, например, ГОСТ 17.5.1701-7К "Охрана природы". Дан­ные нормативно-правовые акты не устанавливают для субъектов экологических правоотношений каких-либо обязанностей и не предоставляют каких-либо прав в отношении отдельных объек­тов природы, однако эти стандарты обеспечивают "расшифров­ку" содержания закона, предостерегая от возможных ошибок в правоприменительной практике. Так, ГОСТ 26640-85 "Земли. Тер­мины и определения" позволяет правильно раскрыть понятие "рациональное использование земли" всеми ее пользователями как максимальное достижение целей ее использования при уче-

те взаимодействия с окружающей природной средой и ее охра­ной. ГОСТ 17.1.3.07-82 - "Охрана природы. Гидросфера. Прави­ла контроля качества воды водоемов и водотоков". Отсутствие вспомогательных нормативно-правовых актов затрудняет приме­нение и основных, порождая большие сложности в правоприме­нительной практике.

К группе вспомогательных нормативно-правовых актов сле­дует отнести нормативные постановления Конституционного совета и Верховного суда Республики Казахстан, что вытека­ет из ст. 4 Конституции РК. Вспомогательные акты устраня­ют пробелы правовых норм в сфере экологического законо­дательства.

Среди источников экономического права особое место зани­мают источники права, содержащиеся в международно-право­вых договорах. В ст.4 Конституции РК сказано, что междуна­родные договоры, ратифицированные республикой, имеют при­оритет перед ее законами и применяются непосредственно, кро­ме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона. Например, Закон РК от 30 октября 1997г., "О присоединении РК к Венской конвен­ции об охране озонового слоя" Закон РК от 30 октября 1997 г. "О присоединении РК к Монреальскому Протоколу по веще­ствам, разрушающим озоновый слой земли", Закон РК от 15 фев­раля 2003 г. "О присоединении Республики Казахстан к Базельс-кой конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опас­ных отходов и их удалением".

На приоритетность международных договоров в области ох­раны окружающей среды указывает и Закон РК "Об охране ок­ружающей среды". Если международными договорами, ратифи­цированными Республикой Казахстан, установлены иные нор­мы, чем те, которые содержатся законодательстве Республики Казахстан, то применяются правила международных договоров (ст. 89). Среди таких источников можно указать: Договор о зап­рещении испытания ядерного оружия в атмосфере, космичес­ком пространстве и под водой (1963 г.), Договор о нераспростра­нении ядерного оружия (1968 г.), Договор о запрещении разме­щения на дне морей и океанов оружия массового уничтожения (1971 г.), другую значительную группу источников международ­ного экологического права составляют конвенции, например: Конвенция по охране всемирного культурного и природного на-

91

следил вступила в силу 29 июля 1994 г., Конвенция по борьбе против опустынивания и засухи от 14 октября 1994 г., ратифици­рованная РК 7 июля 1997 г., Конвенция о гражданской ответ­ственности за ущерб от загрязнения нефтью 1968 г. (вступила в силу 5 июня 1994 г.), Рамочная конвенция ООН об изменении климата (ратифицирована в 1995 г.).

Важную роль среди источников международного экологи­ческого права играют соглашения в области охраны (защиты) окружающей среды подписанные представителями стран СНГ 8 февраля 1992 г., с Правительством США в марте 1995 г., с Правительством Турции 4 марта 1997 г., с Узбекистаном в июне 1997 г., с Израилем 5 июня 1996 г. и др. странами.

В приведенный перечень источников экологического права не включен обычай. В историческом плане во взаимодействии общества и природы обычай как неписаное правило поведения всегда играл важную роль в регулировании и обеспечении раци­онального природопользования. Имеет ли он правовое значение на современном этапе? Ответ, на наш взгляд, может быть только положительным. В регулировании использования природных ре­сурсов обычай до сих пор имеет большое практическое значение в контексте традиционного природопользования. Таким обра­зом, обычай как источник права применяется в практике, но он опосредован в установленных нормах права.

**Конституция Республики Казахстан как источник экологического права**

^Конституция Республики Казахстан является правовой ба­зой для развития всего текущего экологического законодатель­ства. В Конституции закреплена экологическая доктрина РК и выражается природоохранительная политика государства. Конституция РК играет основополагающую роль в охране и за­щите экологических прав и законных интересов человека и граж­данина. Эта роль предопределена тем, что в Конституции зак­репляются права и свободы человека и гражданина, гарантии их соблюдения и защиты, заложены основы правовой системы, ос­новы организации и пределы государственной власти.

Так,^ в ст. 6 закреплено, что, "земля и ее недра, воды, расти­тельный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться так-

92

же в частной собственности на основаниях, условиях и в преде­лах, установленных законом".

В соответствии со ст. 31 "Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья челове­ка. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, уг­рожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в со­ответствии с законом". Эта конституционная норма закрепляет важ­нейший принцип правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды — принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека, сохранения и востановления окружающей сре­ды, благоприятной для жизни, труда и отдыха населения.

В Конституции РК содержится целый ряд других статей, име­ющих определенное отношение к охране окружающей человека природной среды и их экологическую направленность.

Граждане РК в силу самого своего гражданства имеют права и обязанности (ст. 12) и одной из важнейших обязанностей граж­дан РК, согласно ст. 38, является обязанность сохранять приро­ду, бережно относиться к природным богатствам. Большое зна­чение в деле охраны окружающей среды человека имеет ст. 8, закрепившая уважение принципов и норм международного пра­ва. Данная норма получила свое развитие в экологическом зако­нодательстве и, в частности, в ст. 87 Закона РК "Об охране окру­жающей среды", где указано, что Республика Казахстан осуще­ствляет международное сотрудничество в области охраны окру­жающей среды, руководствуясь принципами соблюдения при­оритета всеобщей экологической безопасности. Равенство прав граждан перед законом и судом гарантировано ст. ст. 14,15 и 29 и при нарушении прав граждан на жизнь, охрану здоровья и благоприятную окружающею среду.

В Конституции РК закреплены полномочия Президента РК определяющие основные направления внутренней и внешней по­литики государства, являющегося гарантом государственной вла­сти, незыблемости Конституции, прав и свобод граждан (ст. 40). Определены в общей форме полномочия Парламента по изда­нию законов, регулирующих важнейшие общественные отноше­ния, в т. ч. в области охраны окружающей среды (ст. 61), полно­мочия Правительства, разрабатывающего основные направления социально-экономической политики государства, его безопас­ности, организующего руководство деятельностью министерств, государственных комитетов и иных центральных и местных

93

исполнительных органов. Правительство издает в пределах сво­ей компетенции постановления, имеющие обязательную силу на территории республики и по вопросам использования, охраны природных объектов, защиты прав граждан (ст. ст. 66—70).

Важное значение в этом деле имеют статьи Конституции, закрепившие полномочия местных государственных органов уп­равления и самоуправления по разработке, утверждению пла­нов, экономических и социальных программу по обеспечению прав и законных интересов граждан (ст. ст. 86—89).

В Конституции содержится также немало и других норм, хотя и косвенно, но закладывающих основы экологопользования и охраны окружающей среды.

**Закон Республики Казахстан "Об охране окружающей среды" как источник экологического права**

К группе специальных законодательных актов как источник экологического права относятся законодательные акты, основ­ным предметом правового регулирования которых являются эко­логические отношения. Центральное место среди таких специ­альных источников экологического права занимает Закон РК от 15 июля 1997 г. "Об охране окружающей среды". Закон опреде­ляет правовые, экономические и социальные основы охраны ок­ружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений и направлен на обеспечение экологической безопасности, пре­дотвращение вредного воздействия хозяйственной и иной дея­тельности человека на естественные экологические системы, со­хранение биологического разнообразия и организацию рацио­нального природопользования.

В главе 1 Закона определены задачи законодательства Рес­публики Казахстан в области охраны окружающей среды; ими являются регулирование отношений в сфере взаимодействия об­щества и природы с целью улучшения качества окружающей среды, рационального использования и воспроизводства природ­ных ресурсов, укрепления законности и правопорядка (ст. 2). В ст. 3 определены принципы охраны окружающей среды (изло­жены в предыдущем разделе данного учебного пособия).

Сформулированные в законе задачи и принципы реализуют­ся в содержании всего законодательства об охране окружающей среды.

94

В главе 2 закреплены "Права и обязанности граждан и обще­ственных объединений в области охраны окружающей среды". Среди этих прав закон прежде всего выделяет право каждого гражданина на благоприятную для их жизни и здоровья окружа­ющую среду, достоверную информацию об ее состоянии и мерах по ее улучшению, возмещение вреда, причиненного их здоро­вью и имуществу.

Наряду с правами закон определил обязанности граждан, ос­новными из которых являются обязанность охранять окружаю­щую среду и бережно относиться к природным ресурсам, со­блюдать законодательство об охране окружающей среды, повы­шать уровень своих экологических знаний и содействовать эко­логическому воспитанию подрастающих поколений (ст. 5).

Глава 3 закона посвящена компетенции органов государствен­ной власти и местного самоуправления в области охраны окру­жающей среды, в частности, излагается компетенция Правитель­ства РК, центрального исполнительного органа в области охра­ны окружающей среды, местных представительных и исполни­тельных органов и органов местного самоуправления. Общие по­ложения о полномочиях Правительства, местных представитель­ных и исполнительных органов, органов местного самоуправле­ния закреплены в Конституции РК, Законе РК "О Правитель­стве", Законе РК "О местном самоуправлении". В законе также определена компетенция Центрального исполнительный органа в области охраны окружающей среды, каковым является Мини­стерство охраны окружающей среды; в Положение о министер­стве, утвержденном постановлением Правительства РК от 6 де­кабря 2002 г., внесены ряд изменений, и о них будет сказано в последующих разделах.

Согласно главе 4 "Природные ресурсы и природопользова­ние" природные ресурсы в Республике Казахстан находятся в общем и специальном природопользовании. Общее природополь­зование осуществляется бесплатно для удовлетворения жизнен­но необходимых потребностей населения и без предоставления природных ресурсов гражданам и организациям. При специаль­ном природопользовании природные ресурсы предоставляются природопользователям в установленном порядке (ст. 13). При­родные ресурсы предоставляются в природопользование на ос­новании лицензий на пользование природными ресурсами и осу­ществление отдельных видов деятельности в области охраны ок-

95

ружающей среды; решений местных исполнительных органов или постановлений Правительства Республики Казахстан о предос­тавлении природных ресурсов в природопользование; договоров (контрактов) на природопользование (ст. 14).

На загрязнение окружающей среды установлены лимиты и квоты. В целях определения количества и качества природных ресурсов, используемых для нужд населения и отраслей эконо­мики, ведется государственный учет и государственные кадаст­ры природных ресурсов (ст. 19). В этой главе определены обя­занности и права природопользователя: использовать приства природных ресурсов, используемых для нужд населения и отраслей эконо­мики, ведется государственный учет и государственные кадаст­ры природных ресурсов (ст. 19). В этой главе определены обя­занности и права